



## King's Research Portal

### *Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication record in King's Research Portal](#)

### *Citation for published version (APA):*

Foley, F. (2016). Terrorismo y represión estatal: Estrategia y normas en Francia y el Reino Unido. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2016(112), 127-147.  
[http://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/112/terrorismo\\_y\\_represion\\_estatal\\_estrategia\\_y\\_normas\\_en\\_francia\\_y\\_el\\_reino\\_unido](http://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/112/terrorismo_y_represion_estatal_estrategia_y_normas_en_francia_y_el_reino_unido)

### **Citing this paper**

Please note that where the full-text provided on King's Research Portal is the Author Accepted Manuscript or Post-Print version this may differ from the final Published version. If citing, it is advised that you check and use the publisher's definitive version for pagination, volume/issue, and date of publication details. And where the final published version is provided on the Research Portal, if citing you are again advised to check the publisher's website for any subsequent corrections.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the Research Portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognize and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the Research Portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the Research Portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact [librarypure@kcl.ac.uk](mailto:librarypure@kcl.ac.uk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Terrorismo y represión estatal: estrategia y normas en Francia y el Reino Unido

## Terrorism and state repression: strategy and norms in France and the UK

**Frank Foley**

Profesor de Relaciones Internacionales, Departamento de Estudios de Guerra, King's College, Londres  
[frank.foley@kcl.ac.uk](mailto:frank.foley@kcl.ac.uk)

**Resumen:** En este artículo se aborda la cuestión de «si es eficaz el terrorismo» y se argumenta que el estudio de algunos de sus efectos más «moderados» puede contribuir a la forma en que analizamos la eficacia general del terrorismo o su impacto estratégico. Este artículo examina si la violencia terrorista ha provocado «desorientación» en las sociedades europeas o ha conducido a que los estados inicien operaciones antiterroristas represivas. Su principal objetivo empírico es la comparación de las respuestas del Reino Unido y Francia al terrorismo yihadista contemporáneo; se analiza en qué medida podemos comprender estos casos desde una perspectiva de acción racional, y se argumenta que las respuestas de un Estado al terrorismo están filtradas por ciertas normas sociales internas de cada Estado, las cuales determinan si la violencia terrorista conduce o no hacia una respuesta represiva por parte de los gobiernos. Esto tiene implicaciones sobre cómo analizamos la interacción entre los terroristas y el Estado, así como sobre la eficacia del terrorismo.

**Palabras clave:** terrorismo, antiterrorismo, represión estatal, estrategia, normas, aprendizaje

**Abstract:** This article approaches the question of whether terrorism “works” and argues that an examination of some of terrorism’s more “modest” effects can contribute to the way we analyse its overall effectiveness and strategic impact. The article looks at whether terrorist violence has brought “disorientation” to European societies and led states to launch repressive counter-terrorist operations. Its main empirical focus is a comparison of Britain’s and France’s responses to contemporary jihadist terrorism. It examines the extent to which we can understand these cases from a rational choice perspective, before going on to argue that a state’s responses to terrorism are filtered through certain domestic societal norms in each country that determine whether or not terrorist violence leads to a repressive response from governments. This has implications for the way we analyse the interaction between terrorists and the state, as well as the effectiveness of terrorism itself.

**Key words:** terrorism, counter-terrorism, state repression, strategy, norms, learning

El debate académico sobre la eficacia del terrorismo ha girado alrededor de estudios basados en muestras compuestas por un alto número de casos, entre los cuales se incluyen bastantes grupos militantes distintos y el análisis de casos históricos clave. Si bien estos trabajos han servido para ampliar en gran medida nuestra comprensión del fenómeno, ello no refleja el hecho de que la importancia académica y política de esta cuestión se deriva, desde 2001, de una forma de terrorismo específica: la violencia yihadista contra países occidentales. Aunque cabe reconocer que los trabajos existentes se dedican a analizar principalmente el caso de Estados Unidos tras el 11-S (Abrahms, 2006), este artículo sugiere que la literatura sobre la eficacia del terrorismo podría verse beneficiada por un enfoque más amplio basado en casos contemporáneos. Así, este artículo examina el impacto del terrorismo yihadista contemporáneo, centrándose especialmente en las redes clandestinas que operan en Europa Occidental. Tomando como base el trabajo de aquellos investigadores que presentan una interpretación relativamente amplia acerca de «cuándo es eficaz» el terrorismo, se argumenta que un estudio detallado de algunos de los efectos más «moderados» del terrorismo puede contribuir a la forma en que analizamos su eficacia general o impacto estratégico. Asimismo, se analiza si el terrorismo yihadista ha provocado «desorientación» en las sociedades europeas o ha hecho que los gobiernos adopten respuestas represivas que podrían incluso contribuir al crecimiento y la continuidad del movimiento yihadista. La principal cuestión a examinar aquí es: ¿qué factores influyen en el hecho de que la violencia terrorista conduzca o no a una respuesta represiva por parte de los gobiernos?

A la hora de abordar esta pregunta, se considera en qué medida se pueden entender las respuestas de los estados frente al terrorismo desde una perspectiva de acción racional, para después destacar la importancia del contexto normativo nacional para el Estado y la sociedad que son blancos de dicha violencia. El terrorismo y el antiterrorismo no interactúan en un vacío, sino que la respuesta de un Estado frente al terrorismo está filtrada por ciertas normas sociales que determinan que la violencia terrorista conduzca o no a una respuesta represiva por parte de los gobiernos. Para ilustrar las diversas condiciones que pueden afectar a este proceso, se examinan las respuestas de los gobiernos británico y francés frente al terrorismo yihadista. El análisis se centra sobre todo en las respuestas operativas de estos países a nivel nacional, uno de los ámbitos clave en los que se podría llevar a cabo una represión que fuera potencialmente contraproducente<sup>1</sup>.

---

1. Este artículo se basa en gran parte en mi libro *Countering Terrorism in Britain and France: Institutions, Norms and the Shadow of the Past*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Agradezco a la editorial el permiso para utilizar el libro como base de este artículo.

En la literatura académica sobre este tema, el terrorismo suele definirse como la creación deliberada de miedo a través del uso de la violencia o la amenaza de su uso con el propósito de influir en una población o en un Gobierno para conseguir fines políticos (Hoffman, 2006: 40; Crenshaw, 2010: 7). Se trata de un tipo de violencia política que suele ser utilizada por parte de grupos clandestinos cuyas capacidades convencionales son extremadamente bajas en comparación con el Estado al que pretenden coaccionar (Sánchez-Cuenca y de la Calle, 2009). En una confrontación tan asimétrica, generar miedo planteando una amenaza a la vida de forma aparentemente aleatoria es un elemento clave en el intento de los terroristas de conseguir algo más de lo que sus relativamente limitadas capacidades les permitirían obtener. A efectos de este artículo, se entiende por «yihadismo» una ideología política que da valor a hacer la *yihad* (en el sentido de «guerra santa»<sup>2</sup>) contra los presuntos enemigos del islam y reclama el establecimiento de un Estado islámico.

Muchos grupos se engloban en este término general, desde el Grupo Islámico Armado argelino (GIA) de la década de 1990 hasta Al Qaeda y la organización Estado Islámico (EI). Las redes del terrorismo yihadista en Europa Occidental se han inspirado o, en algunos casos, han estado relacionadas de forma directa con estas organizaciones.

**Se entiende por «yihadismo» una ideología política que da valor a hacer la *yihad* (en el sentido de «guerra santa») contra los presuntos enemigos del islam y reclama un Estado islámico. Muchos grupos se engloban en este término, desde el argelino GIA de la década de 1990 hasta Al Qaeda y Estado Islámico.**

El artículo se desarrolla en tres secciones y unas conclusiones finales. En la primera sección, se plantea un debate sobre los efectos del terrorismo y la justificación —en ese contexto— de la selección de casos para este trabajo; en la segunda se presenta un marco para comprender las respuestas de los gobiernos al terrorismo y se describe el papel que desempeñan las amenazas y los factores normativos en los casos de Francia y el Reino Unido; en la tercera se analizan las dimensiones clave de las operaciones del Reino Unido y Francia contra el terrorismo yihadista, y se evalúan sus esfuerzos para evitar atentados terroristas y tomar decisiones relacionadas con el uso o no de instrumentos de represión. La conclusión final expone las implicaciones de este análisis para el debate académico sobre la eficacia del terrorismo.

---

2. Los actores que consideran la yihad como «guerra santa» restan importancia a otro sentido importante de la yihad, como lucha personal y espiritual.

## Los efectos del terrorismo

La cuestión acerca de «si es eficaz el terrorismo» está abierta a numerosas interpretaciones. Se podría decir que el terrorismo «es eficaz», en cierto sentido, si este provoca una respuesta represiva de los gobiernos, lo que abre una brecha entre el Estado y una parte de su propia población. El terrorismo también puede ser una forma eficaz de aumentar la fortaleza de la organización que ejerce la violencia o, de forma más ambiciosa, puede contribuir a que el grupo consiga sus objetivos estratégicos. Para comenzar, es útil adoptar una perspectiva amplia de la cuestión y señalar algunos *efectos* del terrorismo. La siguiente lista no es exhaustiva, sino más bien indicativa de la amplia gama de efectos potencialmente importantes que han sido identificados en la literatura.

Algunos *efectos* del terrorismo:

- Llevar a la desorientación en la sociedad que constituye el blanco de los ataques.
- Provocar una respuesta del objetivo del terrorismo (puede incluir represión estatal).
- Asegurar la renovación de la organización terrorista.
- Ganar una mayor legitimidad del grupo terrorista.
- Lograr concesiones políticas u objetivos estratégicos.

En el análisis de Neumann y Smith (2008) sobre los efectos potenciales del terrorismo, se indica que la primera fase de una campaña potente de violencia es la «desorientación» que se produce en la sociedad que es blanco de los ataques. En este punto, los atentados terroristas provocan miedo en la población y merman su confianza en la capacidad del Gobierno de proporcionar seguridad básica. Como señala Lawrence Freedman (2002: 47), mientras que los actos terroristas poco frecuentes puede que tengan escaso efecto, si los atentados logran ser perpetrados con regularidad y, aparentemente, a voluntad, ello puede minar la confianza e incluso provocar cambios significativos en el comportamiento de la población (por ejemplo, una reducción del número de personas que acude al centro de las ciudades o una caída en las cifras del turismo). Para Neumann y Smith (2008: 32-34) «una campaña sistemática de actos de violencia simbólica» puede hacer que el Gobierno parezca impotente a los ojos de su población y «desencadenar una exagerada sensación de pánico, confusión y caos creciente».

El segundo efecto –o fase– de una campaña terrorista ha sido conceptualizado como la «respuesta del objetivo», que suele corresponderse con un esfuerzo por parte del actor violento no estatal de provocar una reacción excesiva por parte del Gobierno

objetivo. La represión estatal, foco principal de este artículo, puede ser beneficiosa para el grupo o red militante. En este contexto, el Estado puede reaccionar a los ataques terroristas empleando herramientas como la detención en masa, el empleo excesivo de la fuerza o el uso de severos poderes jurídicos contra las comunidades que los terroristas dicen representar. El grupo terrorista, según Neumann y Smith (ibídem: 40), puede incluso pretender que el uso de esta mano dura sea impuesta a su «propia» gente. Si las comunidades que los militantes afirman representar son victimizadas por el Estado, es más probable que un número mayor de miembros de estas comunidades entren a formar parte del grupo terrorista o, al menos, presten su apoyo al mismo. La represión por parte del Estado alimenta así la radicalización y la captación de miembros, por lo que fortalece la capacidad de los grupos terroristas.

Un tercer efecto del terrorismo, por lo tanto, puede ser el fortalecimiento de la organización que ejerce la violencia, no solo por la vía y como reacción a la represión estatal –tal como se ha descrito anteriormente–, sino también de una forma más directa. Las campañas de violencia pueden mejorar o mantener la reputación de un grupo y así atraer nuevos adeptos que pueden estar inspirados por el ejemplo del grupo terrorista activo. En un contexto en el que varios grupos armados estarían compitiendo por ganar adeptos y por el dominio en un entorno social específico, Peter Krause (2013: 273-78) destaca que el objetivo clave de dichos grupos es simplemente garantizar la fortaleza y continuidad de la propia organización.

En cuarto lugar, la violencia, al atraer la atención de los medios de comunicación y la opinión pública, brinda al grupo terrorista una oportunidad para introducir su mensaje político en el discurso público. En determinadas circunstancias, el grupo puede no solo aumentar la prominencia de su mensaje, sino también ganar legitimidad para sí mismo y para su plataforma política (Neumann y Smith, 2008: 46-53). Por último, y como punto más ambicioso, la violencia terrorista puede tener éxito en la obtención de concesiones políticas de un Gobierno o conducir al logro de los principales objetivos políticos o estratégicos del grupo terrorista (Abrahms, 2006). Entre dichos objetivos estratégicos se podrían incluir, por ejemplo, el fin de una ocupación militar, un cambio en la naturaleza del Gobierno o la reforma de políticas discriminatorias (Krause, 2013: 272).

El análisis que se presenta en este artículo se centra principalmente en las dos primeras fases, esto es, en la «desorientación» y en la «respuesta del objetivo». Según algunos investigadores, el caso de Estados Unidos –tras sufrir los atentados del 11-S– es un buen ejemplo que ilustra ambas fases. La escala e impacto psicológico del 11-S suscitaron miedo y minaron la confianza en la seguridad nacional del país, al menos durante un tiempo y en una línea que es coherente con el concepto de «desorientación». Bruce Hoffman (2006: 295) argumenta que el «poder del terrorismo para coaccionar e intimidar, para forzar cambios en nuestra vida diaria (...) ha crecido enormemente». Todo ataque de Al Qaeda, afirma Hoffman, ha sido calculado para

reavivar «las mismas ansiedades y miedos que despertaron los atentados del 11-S». En términos de «respuesta del objetivo», la reacción inicial de Estados Unidos al 11-S fue el establecimiento de un centro de detención en la Bahía de Guantánamo, la aprobación de la entrega y tortura de detenidos, así como el diseño de la invasión de Irak en 2003. Estas medidas represivas dañaron la reputación de Estados Unidos a nivel internacional y fueron aprovechadas por los grupos yihadistas para radicalizar y reclutar individuos para su causa (O'Duffy, 2008; Chebel d'Appollonia, 2012). Como destacan Neumann y Smith (2008: 100), «una excesiva reacción represiva es, de hecho, lo que pretendía provocar el atentado terrorista». Sin embargo, cabe destacar que el atentado terrorista del 11-S fue tan excepcional que es poco probable que la respuesta de Estados Unidos hubiera sido la *clásica*, por lo que esta no debe considerarse representativa de las interacciones de las democracias liberales con los grupos yihadistas.

Por este motivo, este análisis cambia el foco y se centra en el Reino Unido y Francia. Ambos países son democracias liberales de Europa Occidental –basadas en el Estado de derecho– y miembros de la Unión Europea y la OTAN. Además, disponen de recursos y capacidades que pueden ser comparados en términos de fuerzas militares y servicios de policía e inteligencia; asimismo, se han enfrentado a una amenaza similar por parte del terrorismo yihadista en las últimas décadas (Foley, 2013). Como veremos a lo largo de este trabajo, sus respuestas a esta forma de terrorismo comparten ciertos puntos en común, aunque también muestran diferencias significativas. Ello permitirá dar una idea de las distintas respuestas de las democracias liberales a la violencia yihadista y analizar mejor las condiciones que determinan si la violencia terrorista conduce a una respuesta represiva por parte de los gobiernos.

## **Expectativas analíticas: opción estratégica y marco normativo**

Entre la gran variedad de enfoques teóricos que ofrecen los investigadores en relaciones internacionales para comprender cómo se ocupan los estados de los desafíos en materia de seguridad, existen dos perspectivas opuestas que son de especial importancia para este artículo. Por un lado, hay una larga tradición de análisis que mantiene que los estados responden de forma bastante racional a las situaciones de amenaza (modelo racionalista); por el otro, otros investigadores declaran que las respuestas estatales a problemas de seguridad se construyen socialmente y pueden estar influidas por normas o estándares



sociales relativos a lo que se considera un comportamiento adecuado (modelo constructivista). A continuación, se examinarán ambos modelos y se señalarán las expectativas que sugerirían cada uno de ellos ante los casos de Reino Unido y Francia.

La primera de estas perspectivas se puede ubicar en el paradigma de la opción racional, que considera que unos actores harán sus cálculos de forma meditada y que las evaluaciones del comportamiento de otros actores serán fundamentales para sus decisiones (Levi, 1997). Aquí resulta de especial relevancia la «teoría de la opción estratégica», que sostiene que unos actores «evalúan su entorno y, en la medida de sus capacidades, escogen la estrategia que cumple mejor con sus objetivos definidos subjetivamente». El comportamiento de dichos actores es estratégico en el sentido de que «responden a su entorno mediante un cálculo entre medios y fines relativamente coherente» (Lake y Powell, 1999: 6-7 y 30). Esta perspectiva pone el foco en las amenazas terroristas a las que se enfrentan Francia y Reino Unido, así como en las percepciones que tienen los funcionarios gubernamentales de dichas amenazas.

Francia se enfrentó a una mayor amenaza de violencia yihadista que Reino Unido durante la década de 1990 y hasta el año 2001. El grupo terrorista argelino GIA y sus simpatizantes llevaron a cabo una serie de atentados en Francia en 1995 y 1996, que dejó 14 muertos y más de 230 heridos. A estos militantes argelinos se sumó el crecimiento en el interior del país de redes terroristas yihadistas transnacionales a mediados y finales de la década de los noventa. El Reino Unido, por su parte, también contó con muchos islamistas radicales durante los años noventa, pero la mayor parte de ellos estuvo más centrado en la promoción de campañas terroristas en otros países y no mostró intención de atacar al Reino Unido (Foley, 2013).

Tras los ataques del 11-S de 2001, los niveles generales de amenaza por terrorismo yihadista en Francia y el Reino Unido comenzaron a converger. Mientras la Francia post 11-S seguía amenazada por redes terroristas yihadistas, el terrorismo inspirado por Al Qaeda comenzó a mostrar intenciones de atacar también en el Reino Unido. Uno de sus planes tuvo éxito en julio de 2005, cuando una célula con base en el país y con vínculos con los campos de militantes de Pakistán perpetró atentados suicidas en Londres, con un resultado de 52 muertos y más de 700 heridos. En líneas generales, en los años posteriores al 11-S, Francia y el Reino Unido han tenido que enfrentarse a un nivel similar de amenazas de terrorismo yihadista. Las percepciones de esta amenaza por parte de los responsables políticos franceses

**El modelo racionalista sostiene que los estados responden de forma racional a situaciones de amenaza, mientras que el modelo constructivista declara que las respuestas se construyen socialmente y pueden estar influidas por normas o estándares sociales.**



y británicos también han sido similares en los aspectos clave. En particular, han adoptado una visión parecida acerca de las capacidades e intenciones de los terroristas de atacar sus respectivos países (ibídem). Considerando estas similitudes en los entornos y percepciones de amenaza, tanto en el Reino Unido como en Francia, según la teoría de la opción estratégica la respuesta operativa que cabría esperar de ambos sería muy similar. La siguiente sección evalúa la medida en que la teoría puede explicar las respuestas británica y francesa al terrorismo yihadista.

La segunda perspectiva analítica, bastante distinta a la anterior, sobre las respuestas del Estado a desafíos en materia de seguridad la ofrece la teoría constructivista de las relaciones internacionales. Este enfoque se centra en la importancia de las normas, comúnmente definidas como acuerdos compartidos de estándares de comportamientos apropiados para actores con una identidad determinada (Katzenstein, 1996; Finnemore y Sikkink, 1998). Pese a que muchas normas tienen un alcance internacional, otras surgen de las experiencias históricas de una nación específica, pudiendo ser distintas de una sociedad a otra. Por ejemplo, Peter Katzenstein (1993 y 2003) ha demostrado que las políticas de seguridad contemporáneas de Alemania y Japón están influenciadas por las normas y lecciones aprendidas por la memoria colectiva de estos países a partir de sus respectivas experiencias con el fascismo en las décadas de 1930 y 1940. Al enfrentarse a una campaña terrorista, las decisiones de los estados en relación con el uso de herramientas represivas se toman en el marco de normas fundamentadas históricamente y de «lecciones aprendidas». No obstante, más que representar un proceso de aprendizaje racional, dichas lecciones y normas se generan de forma intersubjetiva en contextos específicos. Los estados pueden aprender lecciones distintas de experiencias aparentemente similares. De hecho, como se señalará más adelante, los casos del Reino Unido y Francia constituyen un claro ejemplo de esta afirmación.

La literatura existente también destaca cómo las normas y estándares de comportamiento apropiado pueden encontrar mucha oposición en una sociedad en particular (Kratochwil, 2000: 48-49). En lo relativo a la seguridad y a las respuestas adecuadas a la violencia política, el Reino Unido suele ser un espacio de intensa contestación normativa: por un lado, el principio de «seguridad ante todo» está muy presente en el caso británico, y su influencia creció a partir de 2001 por la percepción de amenaza terrorista grave a este país. El ex primer ministro Tony Blair (2007) ejemplificó esta tendencia con su continua argumentación de la necesidad de una «legislación más dura» y de operaciones antiterroristas fuertes en respuesta a la violencia inspirada por Al Qaeda, la cual «opera en todo el mundo [y] no se parece a nada a lo que nos hayamos enfrentado anteriormente». Sin embargo, este principio de seguridad ha sido ampliamente rebatido por normas e ideas que lo contradicen de forma potencial o real. En particular, cabe citar el caso de Irlanda del Norte.

La experiencia del Reino Unido de abordar la cuestión del terrorismo en Irlanda del Norte fue interpretada, cada vez más, como una lección sobre la inutilidad de responder de forma excesivamente represiva a las amenazas. Algunas de las características centrales del modelo de respuesta británico en la década de los setenta fueron el encarcelamiento sin juicio previo, técnicas de interrogación coercitivas y operaciones represivas. No obstante, al llegar la década de los noventa y, sobre todo, en la primera década del siglo XXI, las autoridades británicas revisaron este modelo. Un gran número de actores, desde abogados especializados en derechos humanos hasta el Ejército británico o ex ministros que participaron en asuntos relacionados con el conflicto en Irlanda del Norte, creen ahora que los encarcelamientos y los interrogatorios coercitivos fueron un «gran error», que contribuyó a generar mayor solidaridad por la causa republicana irlandesa (Edwards, 2010: 324; English, 2003: 140-141). Constatando que habían aprendido de los errores del pasado, tras el 11-S, funcionarios del Gobierno británico expresaron la opinión de que las respuestas al terrorismo debían ser «proporcionadas» para no empeorar el problema (Foley, 2013: 261-262). Por su parte, los funcionarios franceses, como se verá, no aprendieron las mismas lecciones de su experiencia de lucha contra la insurgencia en Argelia.

**Habiendo aprendido de los errores del pasado, tras el 11-S, funcionarios del Gobierno británico opinaron que las respuestas al terrorismo debían ser «proporcionadas» para no empeorar el problema. Por su parte, los funcionarios franceses no aprendieron las mismas lecciones de su experiencia de lucha contra la insurgencia en Argelia.**

La preferencia por parte de algunos líderes británicos de un modelo «duro» o basado en el principio de «seguridad ante todo» ha sido rebatida no solo por interpretaciones de la experiencia norirlandesa, sino también por la invocación de narrativas históricas anteriores. Cabe señalar, en particular, el concepto que Gran Bretaña tiene de sí misma de ser una isla con una estabilidad política duradera, que se remonta al menos hasta el siglo XVIII (Himmelfarb, 2004: 150-159). En el último siglo, el Reino Unido se impuso en dos guerras mundiales sin sufrir ninguna vulneración de sus fronteras, desarrollándose cierta idea de resiliencia británica en base a esta experiencia. Un importante juez invocó la resiliencia de este país frente a la Alemania nazi cuando el más alto tribunal del Reino Unido falló en 2004 en contra de la legislación draconiana adoptada por el Gobierno sobre terrorismo: «los grupos de terroristas fanáticos (...) matan y destruyen, pero no amenazan la supervivencia de la nación. Mientras que sobrevivir a Hitler pendió de un hilo, no hay duda alguna de que sobreviviremos a Al Qaeda». Un ex primer ministro también evocó la ideas de la resiliencia británica cuando instó al Parlamento a rechazar otras propuestas legislativas sobre terrorismo en 2008 (Foley, 2013: 57

y 238). Según estas argumentaciones, dado que el Reino Unido es un Estado estable y resistente, no era necesario introducir una legislación represiva e intolerante motivada exclusivamente por dicho fenómeno.

Mientras que el Gobierno, la policía, los servicios de inteligencia y parte de los medios de comunicación aseguran que la seguridad es su principal prioridad, otros actores políticos y sociales han mostrado su oposición a dicha afirmación. Se trata, por ejemplo, de grupos de defensa de las libertades civiles, algunos partidos políticos y parte de los medios de comunicación y juristas, los cuales reivindican lo contrario, es decir, normas tales como la proporcionalidad y la resiliencia, que resuenan con fuerza en la comprensión histórica que el país tiene de sí mismo. Esto quiere decir, como expone Jon Moran (2007: 88), que «el debate público [sobre seguridad y antiterrorismo] es intenso y variado y mantiene al Gobierno bajo el foco de atención». Un aspecto importante de esto, observa Moran, es que los principales periódicos examinan detalladamente las operaciones antiterroristas de la policía, algo a lo que se volverá en la sección siguiente.

De forma parecida al caso del Reino Unido, en Francia el principio de «seguridad ante todo» es notorio en el discurso público y ha sido promovido por la presencia de amenazas terroristas. La diferencia entre ambos casos, no obstante, es que en Francia otras normas clave y narrativas históricas tienden a reforzar este énfasis en la seguridad, en lugar de rebatirlo. Desde la revolución de 1789, este país ha tenido nada menos que 13 constituciones distintas, desde monarquías absolutas a repúblicas democráticas liberales. A diferencia del Reino Unido, Francia ha visto traspasadas sus fronteras por los ejércitos alemanes en las dos guerras mundiales. La traumática derrota de 1940, que condujo a la ocupación nazi del país durante cuatro años en colaboración con el régimen de Vichy, marcó la memoria popular durante las décadas posteriores (Rousso, 1991). Además de los enemigos externos, el Gobierno de Francia consideró históricamente la presencia de radicales extranjeros en su suelo como una fuente potencial de subversión interna, mientras que, en las últimas décadas, se ha percibido a los integrantes de la numerosa población francesa de origen inmigrante que residen en las *banlieues* (suburbios) como una amenaza latente para la estabilidad del Estado (Porch, 1995: 20-21; Bonelli, 2005).

Así, si las ideas de estabilidad y resiliencia tienen cierta relevancia en el Reino Unido, la experiencia histórica de Francia parece advertir sobre una potencial inestabilidad y vulnerabilidad. De hecho, existe una tradición en el discurso público que concibe a Francia como un Estado potencialmente frágil. En referencia a la respuesta de Francia al terrorismo en 2005, el entonces ministro del interior Nicolas Sarkozy dijo: «La democracia es un preciado logro de la humanidad, pero es frágil. Tiene sus adversarios y estos están decididos. Están organizados. Ya han atacado». Si se considera que la República es potencialmente frágil, la implicación que se extrae de aquí es clara: debe existir una fuerte respuesta a las

amenazas. Según Nicolás Sarkozy (2005), «la libertad no es sinónimo de falta de previsión, ni de debilidad. Los adversarios de la democracia deben saber que esta ha decidido defenderse y devolver cada golpe con sus propios métodos».

Las preocupaciones de Francia por la estabilidad se vieron reforzadas por la Guerra de Independencia de Argelia entre 1954 y 1962. Al igual que el Reino Unido frente al conflicto en Irlanda del Norte, Francia respondió con mano dura a la insurgencia argelina, lo cual tuvo consecuencias contraproducentes. Las torturas, las operaciones represivas y las ejecuciones sumarias del Ejército contribuyeron a que la opinión pública nacional e internacional se posicionara en contra de la administración francesa en Argelia, lo cual hizo que finalmente Francia se retirara (Alexander y Keiger, 2002). Sin embargo, a diferencia de la valoración británica del conflicto en Irlanda del Norte, el análisis que hace Francia de su experiencia en Argelia tiende a no centrarse en el carácter contraproducente de las tácticas empleadas. El Estado francés se ha mostrado reacio a reconocer el uso generalizado de torturas y otros medios represivos durante la guerra, como tampoco ha reconocido nunca públicamente los «errores cometidos» en la medida en que lo ha hecho el Gobierno británico (McCormack, 2007; Foley, 2013). Francia interpreta su experiencia en Argelia sobre la base de una configuración particular de normas e ideas muy diferente al contexto normativo que puede encontrarse en el Reino Unido. En el contexto de la preocupación histórica de Francia por la estabilidad del Estado, las élites políticas del país han solido centrarse en cómo la crisis argelina supuso una importante amenaza a la estabilidad de la República. Mientras que los británicos consideran en la actualidad que sus actuaciones represivas en Irlanda del Norte fueron contraproducentes y señalan la importancia de una respuesta proporcionada al terrorismo, la experiencia de Francia en Argelia no ha hecho más que reforzar la importancia de la norma de «seguridad ante todo» para la sociedad francesa (Foley, 2013). Los casos de Francia y el Reino Unido indican así que, en lugar de ser un proceso de aprendizaje racional, el carácter concreto de las lecciones extraídas de los conflictos históricos depende de los contextos normativos más amplios en los que se interpretan dichos conflictos.

Frente a estos antecedentes, los elementos más influyentes de la sociedad francesa (como, por ejemplo, el Gobierno, los partidos políticos y los medios de comunicación) muestran un amplio grado de consenso en torno a la idea de que la seguridad de la República está por encima de otras consideraciones. Si el Reino Unido constituye un ejemplo de cuestionamiento de las normas, Francia ha demostrado contar con un consenso normativo con respecto a la importancia de la seguridad, y tanto el Gobierno como las organizaciones no gubernamentales (ONG) coinciden en reconocer la existencia de dicho consenso. Un oficial superior de la policía francesa me comentó (Foley, 2013: 63) que «la noción

de República y la noción de Estado centralizador son aspectos importantes en Francia, que pocas personas ponen en duda (...) nunca existe debate a la hora de aprobar leyes especiales para luchar contra el terrorismo (...) existe consenso». Las ONG francesas también han declarado que dicho consenso existe, aunque estas son comprensiblemente menos optimistas acerca de sus efectos en el debate público sobre legislación en materia de terrorismo. En palabras del presidente de una ONG de derechos humanos: «es extremadamente difícil (...) nosotros gritamos, pero es difícil que nos escuchen» (citado en Foley, 2013: 63). Los investigadores también han señalado que existe consenso y una relativa falta de escrutinio del antiterrorismo por parte de los medios de comunicación franceses. Gerecht y Schmitt (2007) han observado que en el periódico de centroizquierda de mayor importancia, *Le Monde*, «las noticias y editoriales pocas veces expresan preocupación por el carácter intrusivo de los métodos antiterroristas franceses». Jeremy Shapiro (2008) argumenta de igual modo que, dada la naturaleza «represiva» de la lucha antiterrorista francesa, «la crítica a este sistema (...) en la sociedad civil francesa ha sido bastante discreta». El consenso normativo sobre cuestiones de seguridad en la sociedad francesa implica que las críticas tienen poco impacto y que la mayoría de los actores influyentes respaldan la respuesta legal y operativa al terrorismo del Gobierno.

En el marco de estos contextos normativos distintos, el Reino Unido y Francia han tomado decisiones acerca de cómo responder al terrorismo yihadista en las últimas décadas. A su vez, los dos estados se han estado enfrentando a una amenaza muy similar, que ambos percibían de forma parecida. La siguiente sección señala cómo los factores normativos y los basados en amenazas han influido en las respuestas de Francia y el Reino Unido a la posibilidad de «desorientación» de sus sociedades y en su toma de decisiones relacionadas con el uso de instrumentos de represión en operaciones antiterroristas.

## **Operaciones francesas y británicas contra el terrorismo yihadista**

Tanto Francia como el Reino Unido han tenido fricciones por la «desorientación» que ha comportado el terrorismo yihadista en las últimas décadas, aunque nunca han experimentado este fenómeno de forma grave o sostenida. En el período comprendido entre julio y octubre de 1995, el GIA y sus simpatizantes llevaron a cabo siete atentados terroristas en Francia que acabaron con la vida de 10 personas e hirieron a más de 150. Se colocaron bombas con una

regularidad alarmante para que explotasen sin previo aviso en localizaciones tan diversas como en estaciones de metro, las proximidades del Arco del Triunfo y el exterior de una escuela judía. Pese a que estos atentados infundieron un miedo considerable en la sociedad francesa –que llevó a la movilización de un amplio dispositivo de fuerzas de seguridad en todo el país–, las autoridades consiguieron dismantelar las redes que habían llevado a cabo estos ataques en un período de cuatro meses y se redujo así, en general, el miedo al terrorismo en la sociedad francesa en los años posteriores (Shapiro y Suzan, 2003). En el Reino Unido, a las bombas que acabaron en Londres con la vida de 52 personas el 7 de julio de 2005, les siguió el 21 de julio una aparente operación «de imitación» perpetrada por cuatro terroristas yihadistas en la que las bombas no llegaron a estallar. El temor público aumentó de forma considerable, ya que parecía que comenzaba a emerger un patrón de ataques sistemáticos; se movilizó a un gran número de policías y los responsables de las fuerzas del orden afirmaron que estaban trabajando «a todo ritmo» en un número de investigaciones sobre tramas terroristas yihadistas sustancialmente mayor. No obstante, este patrón de ataques regulares no perduró más allá de julio de 2005 y el miedo público al terrorismo pronto se redujo (Foley, 2013: 253 y 258-260). Estos resultados se explican en gran parte por la adaptación de las medidas antiterroristas en ambos estados. El Gobierno del Reino Unido declaró que su objetivo estratégico era «reducir el riesgo (...) del terrorismo para que las personas pudieran seguir su vida con libertad y confianza» (ibídem). Así, existía una concienciación sobre la importancia de reducir el miedo público; fundamentalmente para evitar el tipo de «desorientación» de la sociedad descrito anteriormente. Como subrayó un alto funcionario del gobierno del Reino Unido, el foco en la confianza del público era el «código para saber si los terroristas van ganando o no: ¿han conseguido su objetivo inicial de alterar a la sociedad?» (ibídem: 82).

Existen algunas similitudes clave en la manera en que el Reino Unido y Francia adaptaron sus operaciones antiterroristas. Los gobiernos y los funcionarios encargados de la seguridad de ambos estados consideraban la militancia yihadista como una forma descontrolada de terrorismo que pretendía cobrarse el máximo de bajas, incluso a través de ataques suicidas. En este contexto, en primer lugar, sus fuerzas policiales intervinieron para arrestar a los presuntos yihadistas *con antelación*, en los procesos de investigación, respecto a cómo habían actuado en casos previos de formas de terrorismo; su argumento era que si esperaban hasta que un potencial terrorista suicida tuviera acceso a explosivos, podría ser demasiado tarde para desplegar una intervención controlada. Esta política también supuso un aumento de los recursos destinados a inteligencia y a reformas del modo de registrarla y transformarla en pruebas admisibles por un tribunal (Foley, 2009). En segundo lugar, las fuerzas policiales de ambos estados llevaron a cabo un *gran* número de detenciones

relacionadas con la militancia yihadista; con un número elevado de arrestados similar en los dos países (Foley, 2013: 39). Por último, las fuerzas de seguridad de ambos estados tuvieron una respuesta operativa *contundente* bastante parecida; dejando claro de forma evidente que estaban preparados para disparar a presuntos atacantes suicidas en sus ciudades. En este contexto, el 22 de julio de 2005, la policía metropolitana de Londres abatió de un disparo a un brasileño inocente, Jean Charles de Menezes, a quien confundieron con uno de los terroristas suicidas del atentado fallido del día anterior; por su parte, las fuerzas de seguridad francesas abatieron a terroristas yihadistas dispuestos a actuar, como a Khaled Kelkal en 1995, a Mohamed Merah en 2012 y a los responsables de los atentados terroristas de enero de 2015 contra el semanario *Charlie Hebdo* en París.

Las numerosas y tempranas detenciones, las reformas de la inteligencia y las operaciones contundentes han constituido una parte importante de los esfuer-

**Si bien se enfrentaban a amenazas similares procedentes de redes yihadistas, Francia llevó a cabo detenciones indiscriminadas entre las comunidades musulmanas, mientras que en el Reino Unido las operaciones de detención fueron en general más selectivas.**

zos del Reino Unido y Francia para reducir la frecuencia de los atentados terroristas yihadistas dentro de sus fronteras y evitar así la «desorientación» de sus sociedades. Cuando las percepciones de la amenaza por parte de los dos estados convergieron después de 2001, sus operaciones antiterroristas también convergieron de la

manera descrita. La teoría de la opción estratégica ofrece una explicación sencilla y convincente de esa tendencia: los actores diseñan –en función de sus capacidades– operaciones antiterroristas a la medida de las características de la amenaza percibida. La percepción del terrorismo yihadista como una amenaza descontrolada con potencial para causar un gran número de víctimas ha hecho que las fuerzas de seguridad de ambos países lleven a cabo detenciones tempranas y en gran número, así como contundentes operaciones antiterroristas. Estos tipos de respuesta adaptativa al entorno de amenaza percibido pueden explicarse por la teoría de la opción estratégica, en coherencia con el paradigma amplio de la opción racional.

Sin embargo, también se han producido diferencias significativas –que la teoría de la opción estratégica no puede explicar– entre la toma de decisiones de los dos estados respecto al uso de instrumentos de represión en sus estrategias antiterroristas. Si bien se enfrentaban a amenazas similares procedentes de redes yihadistas, Francia llevó a cabo detenciones indiscriminadas entre las comunidades musulmanas, mientras que en el Reino Unido las operaciones de detención fueron en general más selectivas. En el caso de este último país, es poco frecuente que sean detenidas más de 15 personas en una operación antiterrorista. En varios momentos, dentro de un período de dos semanas, fueron detenidos 43 individuos en relación con el



atentado frustrado en Londres del 21 de julio de 2005. En agosto de 2006, fueron arrestadas otras 25 personas por una gran trama que preveía atacar con bombas en vuelos transatlánticos. Sin embargo, el objetivo de la mayor parte de las operaciones había sido inferior a 15 personas (Foley, 2013: 256). Así, el modelo británico parece ser más selectivo que el desarrollado por Francia. En este último país se desplegaron varias «barridas» antiterroristas a gran escala, sobre todo en la década de los años noventa. Durante un período de dos días, en noviembre de 1994, fueron interrogadas en la *Operation Chrysanthemum* 110 personas sospechosas de mantener vínculos con grupos militantes argelinos, 88 de las cuales fueron arrestadas y quedaron bajo custodia policial. Los oficiales admitieron posteriormente que disponían de poco fundamento a nivel de servicios de inteligencia para detener a tantas personas, por lo que ciertos sectores de los medios de comunicación franceses criticaron la operación, calificándola de «sorteo», palabra que evoca las redadas indiscriminadas de judíos durante la ocupación alemana de Francia en la Segunda Guerra Mundial (Shapiro y Suzan, 2003: 80 y 84). El 2 de junio de 1995, fueron detenidas 131 personas en París y en otras tres ciudades francesas bajo sospecha de vínculos con el terrorismo argelino. En junio de 2003, 164 personas relacionadas con el grupo de oposición iraní los Muyahidines del Pueblo de Irán fueron detenidas acusadas de terrorismo en una rápida serie de redadas; sin embargo, solo 17 de ellas fueron investigadas formalmente, lo que generó dudas acerca de por qué se detuvo también a las otras 147 personas (Cettina, 2006).

Resulta revelador comparar el período 1994-1996 en Francia con el de 2004-2006 en el Reino Unido. Estos períodos de la historia reciente de ambos países estuvieron marcados sobre todo por las percepciones de la existencia de un alto nivel de amenaza, enfatizadas por los atentados terroristas yihadistas de 1995 y 2005, respectivamente. Frente a situaciones parecidas, Francia organizó operaciones de detenciones indiscriminadas en los momentos de alerta, mientras que el Reino Unido se abstuvo de hacerlo durante el período en el que se percibió, de forma similar, un elevado nivel de amenaza. En entrevistas y declaraciones públicas, varios responsables policiales y de seguridad del Reino Unido y Francia arrojaron luz sobre los distintos enfoques adoptados en las operaciones de arresto relacionadas con el terrorismo. En el Reino Unido, un oficial de la policía metropolitana de Londres destacó que «cada operación tiene un objetivo cuidadosamente establecido» que se fundamenta en la inteligencia (citado en Foley, 2013: 256). Para comprender este tipo de declaraciones, es importante señalar el grado en que los oficiales británicos de policía antiterrorista se sienten bajo el escrutinio público. Peter Clarke (2007), jefe de antiterrorismo de la policía metropolitana entre 2002 y 2008, hablaba de «las críticas recibidas [en un caso fallido en 2003] por exagerar supuestamente la amenaza» y afirmaba que ello había dañado las «relaciones de la policía con las comunidades musulmanas». Con esos anteceden-

tes, su determinación en casos posteriores fue «reunir la mayor cantidad de información posible antes de llevar a cabo detenciones»; recordando una operación de detenciones, comentó: «sé que algunos en los medios de comunicación ya estaban afilando sus lápices y que, si no hubiéramos sido capaces de presentar cargos en ese caso, se habría producido una ola de críticas por los arrestos». Otro funcionario de alto rango declaró sobre cómo los medios y los políticos controlaban cada vez más las acciones de la policía. «Hemos tomado conciencia de los riesgos», afirmó, «la reputación se ha vuelto muy importante». Un oficial de policía con experiencia de servicio en Francia expresaba su impresión de que los medios franceses no sometían a su policía a tan intenso escrutinio, si se compara con los medios británicos, a los cuales consideraba más «fuertes» y más «estridentes» que sus homólogos franceses (citado en Foley, 2013: 261). Los oficiales de policía británicos suponen que sus operaciones antiterroristas estarán sometidas a un alto grado de escrutinio y cuestionamiento público. Como indica el testimonio de Peter Clarke, ello ha influido en su forma de plantear ciertas operaciones de arresto y ha ido en contra de la realización de redadas indiscriminadas.

El escrutinio público de las operaciones antiterroristas forma parte del contexto más amplio de cuestionamiento de las normas en el Reino Unido, en el que el principio de «seguridad ante todo» se ha visto desafiado por otras ideas. Una de esas otras normas, el concepto de proporcionalidad, obtuvo parte de su importancia a partir de las interpretaciones que el Reino Unido hizo del conflicto en Irlanda del Norte, como se ha expuesto anteriormente. Un ex alto funcionario del Reino Unido con responsabilidad en materia de antiterrorismo tras el 11-S consideraba que las detenciones en masa de presuntos terroristas irlandeses bajo régimen de internamiento de la década de los setenta tuvieron consecuencias contraproducentes; a este respecto, argumentaba que «se ha demostrado más allá de toda duda que no es un movimiento sensato para ninguna estrategia antiterrorista». Aprender de este y otros «errores» ha sido importante en lo que él denominaba «el nivel estratégico», el esfuerzo a largo plazo para reducir el apoyo al terrorismo (citado en Foley, 2013: 262).

Operando en un contexto normativo distinto, los funcionarios de seguridad franceses mantenían unas ideas bastante distintas de las de los británicos con respecto a lo acertado de emplear operaciones de detenciones indiscriminadas para combatir el terrorismo, sobre todo durante la década de los noventa. Los franceses han hecho hincapié en cómo las detenciones en masa pudieron contribuir a generar gran cantidad de información sobre redes terroristas. Un ex oficial de la policía antiterrorista de Francia comentó (ibídem: 294) que durante la década de 1990, «se trataba de una política policial, decidida por la jerarquía policial, la cual exponía: “arrestamos al máximo número de personas, porque tenemos los medios para hacerlo, y luego vemos en qué se traduce esto. Tras los

interrogatorios, las confrontaciones, soltamos a las personas que no tienen nada que ver»». Esta política «generó detenciones en masa» o lo que, según señaló de forma implícita, constituyeron expediciones de pesca en la que se pescaban «peces pequeños y peces gordos». Otro ex oficial de policía añadió que las operaciones de gran alcance en Francia «eran eficaces... porque se recopilaban montones y montones de información». Un oficial superior de la policía antiterrorista aseguró, en la misma línea, que: «tendíamos a arrestar al máximo número de personas posible para entender lo que estaba sucediendo» (ibídem: 295)<sup>3</sup>.

Se ha señalado anteriormente cómo, en el Reino Unido, el cuestionamiento a la norma en aspectos relacionados con la seguridad y el escrutinio público a la policía iba en contra de las operaciones de arresto indiscriminado. En Francia, por el contrario, no existe indicador alguno de que la policía antiterrorista se sienta muy presionada por el escrutinio público de sus enérgicas operaciones. Existe, más bien, un consenso normativo sobre asuntos relacionados con la seguridad en la sociedad, el cual ofrece a la policía francesa mayor grado de libertad que a sus homólogos británicos, además de permitirle el uso de herramientas represivas –como detenciones en masa– si lo consideran oportuno. Como indicativo de ello, algunos funcionarios franceses del ámbito de la lucha antiterrorista no tuvieron reparos en «expresarse con dureza» en los medios de comunicación, evidentemente por la creencia de que esta estrategia era bien valorada por la mayoría de aquellos que ocupan un puesto relevante en la sociedad. Por ejemplo, tras una importante operación de arrestos relacionados con el terrorismo en 1998, una fuente oficial declaró a *Le Monde* que estas redadas se realizaban para «darle una buena patada al hormiguero» («*donner un coup de pied dans la fourmilière*») (FIDH, 1999: 30). La descripción del entorno islamista en esos términos y el hecho de dar a entender que las agencias de seguridad del Estado participaban en duras operaciones de barrido, no solo no provocaron polémica, sino que la frase en cierto modo se popularizó y fue repetida por los miembros de la comunidad francesa de lucha antiterrorista (Foley, 2013: 297-298). Otros funcionarios franceses indicaron, de forma similar,

- 
3. Durante los cinco primeros años de su campaña, en la segunda mitad de la década de los noventa, la falta de datos de la inteligencia de Francia sobre redes terroristas yihadistas se situaba entre los factores que impulsaron la intensificación de los arrestos en masa. No obstante, hacia la primera década del siglo XXI Francia había desarrollado una mejor cobertura de inteligencia de estas redes, lo que le permitía discriminar más en la mayoría de sus operaciones de detención. El Reino Unido, por su parte, comenzó su campaña contra el terrorismo yihadista tras el 11-S con información de inteligencia relativamente escasa en lo relativo a dicha amenaza; situación similar a la que se enfrentaba Francia en la década de los noventa. A diferencia de Francia, no obstante, el Reino Unido no respondió a este problema llevando a cabo detenciones en masa. Para ampliar esta explicación, sobre todo la relacionada con la evolución del modelo francés, consúltese Foley (2013), capítulo 5.

el valor que asignaban al hecho de poder disponer de instrumentos de represión entre sus herramientas para combatir el terrorismo. En unas declaraciones realizadas en 2005, Alain Chouet, un ex alto cargo de inteligencia, afirmaba: «uno no puede ni imaginarse a los países anglosajones imitando nuestra táctica de acoso, que en ocasiones se lleva a cabo sin pruebas reales. Es cierto que a veces se llega al borde de la legalidad, pero esto molesta a las redes, hace que no entren en acción» (citado en De La Grange, 2005).

En el contexto de la existencia de un consenso normativo sobre seguridad en la sociedad francesa –que dio a la policía bastante margen de libertad–, los oficiales encargados del cumplimiento de la ley consideraban que las detenciones en masa eran un medio útil para obtener datos de inteligencia sobre terrorismo. En cambio, en el marco de un contexto normativo en el que las detenciones en masa eran indefendibles, los funcionarios de seguridad del Reino Unido no opinaban igual, ya que pensaban que estos tipos de operaciones represivas podrían ser contraproducentes a largo plazo. Así, en las democracias liberales, el uso por parte del Estado de herramientas represivas –como las detenciones en masa– no son solo el resultado de una opción estratégica o una interacción directa entre el Gobierno y un grupo terrorista; las decisiones relacionadas con el uso de instrumentos de represión en respuesta a campañas terroristas también están determinadas de manera crucial por el contexto normativo nacional en el cual operan el Gobierno y sus fuerzas de seguridad.

## Implicaciones para el debate académico

El análisis de las respuestas británica y francesa al terrorismo yihadista contemporáneo que se ha presentado en este texto tiene implicaciones para el debate académico acerca de los efectos de la violencia no estatal sobre los gobiernos y la eficacia política del terrorismo. Sugiere que el desarrollo de estrategias por parte de los funcionarios de seguridad relativas al uso de instrumentos de represión no asume la forma de un cálculo racional o una interacción no mediada con los grupos terroristas, sino que más bien se efectúa en el contexto de la imagen normativa propia y de las narrativas históricas del país. De esta manera, el Estado no solo reacciona ante los terroristas, sino que también lo hace según su autococonocimiento y experiencias del pasado.

Las generalizaciones sobre los efectos y la eficacia del terrorismo, en base a grandes bancos de datos, son una parte valiosa de la investigación relacionada con estos asuntos. Sin embargo, en la medida en que estos dependen de teorías generales sobre la interacción entre Estado y terrorismo, es poco probable que

dichos datos capten las dinámicas destacadas en este artículo. Tómese, por ejemplo, la teoría de Max Abrahms (2006, 57-60; 2012, 382-383) según la cual la victimización de civiles explica los motivos por los que los grupos terroristas rara vez consiguen sus objetivos políticos. Este autor sugiere que el uso por parte de grupos terroristas de métodos extremos (como el asesinato de civiles) conduce a los países objetivo de los ataques a asumir que los terroristas también tienen objetivos políticos extremos o «maximalistas»; y esta percepción de los objetivos de los terroristas disuade a los estados de hacer concesiones políticas. Pero la teoría de Abrahms queda efectivamente ilustrada con referencia a Estados Unidos, Israel y Rusia, casos todos ellos que puede que no sean los más típicos. El análisis de los casos de Francia y el Reino Unido aquí presentado sugiere que no podemos explicar la respuesta del Estado a la violencia solo en términos de ciertas características supuestamente generales de interacción entre el Estado y los terroristas; más bien es necesario tener en cuenta cómo pueden los estados responder de forma distinta al mismo entorno de amenaza terrorista debido a sus normas sociales nacionales y a su autoconocimiento histórico.

Si los estados no responden de forma coherente a las amenazas terroristas en base a un cálculo de medios y fines, esta situación plantea un reto a los investigadores que traten de elaborar teorías generales y ofrecer explicaciones sobre la probabilidad de que el Estado reaccione con represión o, de hecho, sobre la probabilidad de que se produzcan concesiones políticas a los grupos terroristas. Incluso al tratar de elaborar dichas teorías generales, podría ser útil que la literatura sobre la eficacia del terrorismo prestara más atención a la variedad de formas en que los gobiernos y sociedades se conciben a sí mismos e interactúan con los grupos terroristas.

**El desarrollo de estrategias de seguridad relativas al uso de la represión se efectúa en el contexto de la imagen normativa propia y de las narrativas históricas del país. De esta manera, el Estado reacciona ante los terroristas según su autoconocimiento y experiencias del pasado.**

## Referencias bibliográficas

- Abrahms, Max. «Why Terrorism Does Not Work». *International Security*, vol. 31 n.º 2 (otoño de 2006), p. 42-78.
- Abrahms, Max. «The Political Effectiveness of Terrorism Revisited». *Comparative Political Studies*, vol. 45, n.º 3 (marzo de 2012), p. 366-393.
- Alexander, Martin y Keiger, John F.V. (eds). *France and the Algerian War, 1954-62: Strategy, Operations and Diplomacy*. Londres: Frank Cass, 2002.
- Blair, Tony. «Shackled in the war on terror». *Sunday Times* (27 de mayo de 2007).

- Bonelli, Laurent. «The control of the enemy within? Police intelligence in the French *banlieues*», en: Bigo, Didier y Guild, Elspeth (eds.). *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Londres: Ashgate, 2005, p. 193-204.
- Cettina, Nathalie. «France: inventaire des procédures judiciaires ouvertes à l'encontre de terroristes islamistes (1999-2006)». *Centre Français de Recherche sur le Renseignement, Note d'Actualité*, n.º 51 (20 de septiembre de 2006).
- Chebel d'Appollonia, Ariane. *Frontiers of Fear: Immigration and Insecurity in the United States and Europe*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 2012, p. 336.
- Clarke, Peter. «Learning from Experience - Counter Terrorism in the UK since 9/11». Discurso para the Policy Exchange, 24 de abril de 2007 (en línea) [www.policyexchange.org.uk/publications/publication.cgi?id=15](http://www.policyexchange.org.uk/publications/publication.cgi?id=15)
- Crenshaw, Martha. «Introduction», en: Crenshaw, Martha (ed.). *The Consequences of Counterterrorism*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 1-30.
- De La Grange, Arnaud. «Paris et Londres : deux méthodes face à la menace terroriste». *Le Figaro* (12 de julio de 2005).
- Edwards, Aaron. «Misapplying lesson learned? Analysing the utility of British counterinsurgency strategy in Northern Ireland, 1971-76». *Small Wars & Insurgencies*, vol. 21, n.º 2 (2010), p. 303-330.
- English, Richard. *Armed Struggle: The History of the IRA*. Londres: Macmillan, 2003, p. 544.
- FIDH-Fédération Internationale de Ligues des Droits de l'homme. «France: Paving the way for arbitrary justice». *FIDH, Reporte* (27 de enero de 1999).
- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, n.º 4 (1998), p. 887-917.
- Foley, Frank. «Reforming Counterterrorism: Institutions and Organizational Routines in Britain and France». *Security Studies*, vol. 18, n.º 3 (2009), p. 445-478.
- Foley, Frank. *Countering Terrorism in Britain and France: Institutions, Norms and the Shadow of the Past*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Freedman, Lawrence. «The Coming War on Terrorism», en: Freedman, Lawrence (ed.). *Superterrorism: Policy Responses*. Oxford: Blackwell, 2002, p. 40-56.
- Gerecht, Reuel Marc y Schmitt, Gary. «France: Europe's Counterterrorist Powerhouse». *American Enterprise Institute, European Outlook*, n.º 3 (noviembre de 2007).
- Himmelfarb, Gertrude. *The New History and the Old*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.
- Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism*. Nueva York: Columbia University Press, 2006.
- Katzenstein, Peter J. «Coping with Terrorism: Norms and Internal Security in German and Japon», en: Goldstein, Judith y Keohane, Robert (eds.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, p. 265-295.



- Katzenstein, Peter J. «Introduction: Alternative Perspectives on National Security», en: Katzenstein, Peter J. (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press, 1996, p. 1-32.
- Katzenstein, Peter J. «Same War – Different Views: Germany, Japan, and Counterterrorism». *International Organization*, vol. 57, n.º 4 (2003), p. 731-760.
- Kratochwil, Friedrich V. «How do norms matter?», en: Byers, Michael (ed.). *The Role of Law in International Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 35-68.
- Krause, Peter. «The Political Effectiveness of Non-State Violence: A Two-Level Framework to Transform a Deceptive Debate». *Security Studies*, vol. 22, n.º 2 (verano de 2013), p. 259-294.
- Lake, David y Powell, Robert. «International Relations: A Strategic-Choice Approach», en: Lake, David A. y Powell, Robert (eds.). *Strategic Choice and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999, p. 3-38.
- Levi, Margaret. «A Model, A Method and A Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis», en: Lichbach, Mark Irving y Zuckerman, Alan S. (eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 19-41.
- McCormack, Jo. *Collective Memory: France and the Algerian War, 1954-1962*. Lanham: Lexington Books, 2007.
- Moran, Jon. «Generating More Heat than Light? Debates on Civil Liberties in the UK». *Policing*, vol. 1, n.º 1 (2007), p. 80-93.
- Neumann, Peter y Smith, M.L.R. *The Strategy of Terrorism: How it Works and Why it Fails*. Londres: Routledge, 2008.
- O'Duffy, Brendan. «Radical Atmosphere: Explaining Jihadist Radicalization in the UK». *PS: Political Science and Politics*, vol. 41, n.º 1 (enero de 2008), p. 37-42.
- Porch, Douglas. *The French Secret Services: From the Dreyfus Affair to the Gulf War*. Nueva York: Farrar Strauss y Giroux, 1995.
- Rousso, Henry. *The Vichy Syndrome: History and Memory in France since 1944*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio y De la Calle, Luis. «Domestic Terrorism: The Hidden Side of Political Violence». *Annual Review of Political Science*, vol. 12 (junio de 2009), p. 31-49.
- Sarkozy, Nicholas. «Speech to the National Assembly». *Assemblée Nationale, Session ordinaire*, 23 de noviembre de 2005 (en línea) [http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2005-2006/076.asp#P207\\_57062](http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2005-2006/076.asp#P207_57062)
- Shapiro, Jeremy. «Detention of Terrorism Suspects in Britain and France». Comisión de Seguridad y Cooperación en Europa, The Brookings Institution, 15 de julio de 2008.
- Shapiro, Jeremy y Suzan, Benedicte. «The French Experience of Counter-terrorism». *Survival*, vol. 45, n.º 1 (primavera de 2003), p. 76-93.



DOSSIER

**La contingencia del cambio social en la agricultura y la alimentación en América Latina**

**Presentación del dossier**

Myriam Paredes, Stephen Sherwood y Alberto Arce

**Construcción social del maíz transgénico: grupos sociales relevantes en Chihuahua**

Marco Antonio Fernández

**Caminando hacia adelante, mirando hacia atrás: en la primera línea de las transformaciones alimentarias en Ecuador**

Joan Gross, Carla Guerrón, Peter Berti y Michaela Hammer

**Mundos equivocados: cuando la "abundancia" y la "carencia" se encuentran en la Amazonía colombiana**

Gerard Verschoor y Camilo Torres

**Agricultura ecológica al sur de Brasil: de alternativa a contratendencia**

Flávia Charão Marques y Daniela Oliveira

**Paro Nacional Agrario: paradojas de la acción política para el cambio social**

Mónica Arias y Manuel Preciado

**Intersubjetividad y domesticación en el devenir de una región global: territorialización del salmón en la Patagonia chilena**

Gustavo Blanco Wells, Alberto Arce y Eleanor Fisher

**Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate**

María Velasco

**Tiempo Pemón**

Carlos Alfonzo Pacheco

TEMAS

**Análisis del desarrollo sostenible en espacios locales. Aplicación de la teoría de conjuntos difusos**

María Luisa García, Lucio Flores Payan y Beatriz Adriana Venegas

**Análisis político del discurso de Ernesto Laclau: una propuesta para la investigación social transdisciplinaria**

Hernán Fair

**El reconocimiento de la humanidad. España, Portugal y América Latina en la génesis de la modernidad**

de Fernando Álvarez Uría  
Juan José Ruiz

**El buen gobierno desde una perspectiva iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano**

de José Canales Aliende y Andrés Martínez Moscoso, coordinadores  
María Ángeles Abellán

**La construcción del orden democrático**

de Alfredo Ramos Jiménez  
César Alfonso Ulloa

RESEÑAS

Número anterior:

**ÍCONOS 53: Cambios de políticas públicas en América Latina**

Número siguiente:

**ÍCONOS 55: La inseguridad en tiempos de paz. Nexos entre política y violencia criminal en América Latina.**

Íconos. Revista de ciencias sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE), Directory of Open Access Journal (DOAJ), Directory of Publishing Opportunities (Cabell's), DIALNET, EBSCO-Fuente Académica, FLACSO-Andes, Hispanic American Periodical Index (HAPI), International Bibliography of the Social Science (IBSS), International Institute of Organized Research (I2OR), LatAm-Studies, Latindex-Catálogo, REDALyC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe), Sociological Abstracts, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), Thompson Gale (Informe académico), y Ulrich's Periodical Directory.

DEBATE

ENSAYO VISUAL



**FLACSO**  
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

**Ventas y suscripciones:** La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

**Canjes:** Biblioteca FLACSO (xparedes@flacso.edu.ec) • **Información y colaboraciones:** (revistaiconos@flacso.edu.ec)

**Revista Íconos:** www.revistaiconos.ec